Gerechtigheid voor slachtoffers van haatcriminaliteit: professionele perspectieven

Samenvatting



Artikel 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie waarborgt het recht op menselijke waardigheid, artikel 10 beschermt het recht van eenieder op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, en artikel 21 verbiedt discriminatie. Daarnaast bepaalt artikel 47 dat eenieder recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht.

Haatmisdrijven zijn zeer ernstige uitingen van discriminatie en een schending van de belangrijkste grondrechten. De Europese Unie (EU) heeft blijk gegeven van haar vastbeslotenheid om haatmisdrijven aan te pakken met wetgeving zoals het kaderbesluit van 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht. Toch worden de meeste haatmisdrijven in de EU niet gerapporteerd, waardoor ze onzichtbaar blijven en slachtoffers geen verhaal kunnen halen.

Het is van essentieel belang dergelijke misdrijven te voorkomen, maar het is even belangrijk te waarborgen dat slachtoffers toegang tot de rechter hebben. Dit betekent dat ze in staat moeten worden gesteld om hun ervaringen bij bevoegde instanties te melden en dat hun daarna de nodige ondersteuning moet worden geboden. Tegelijkertijd moeten haatmisdrijven onmiddellijk en doeltreffend worden onderzocht en moeten de daders worden bestraft.

„Wat komt het eerst, de cijfers of het vertrouwen? Als er onvoldoende vertrouwen is om aangifte te doen, zullen je cijfers nooit omhooggaan, en als je cijfers niet omhooggaan, zul je nooit personele en financiële middelen investeren. Dan blijf je in cirkeltjes ronddraaien."
(politieagent, Verenigd Koninkrijk)

In deze samenvatting worden de belangrijkste bevindingen uit het rapport *Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives* van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) gepresenteerd. Het rapport beschrijft belangrijke inzichten van velerlei deskundigen, zoals vertegenwoordigers van strafrechtbanken, openbaar ministeries, de politie en niet-gouvernementele organisaties die betrokken zijn bij de ondersteuning van slachtoffers van haatmisdrijven. Zo wordt een licht geworpen op de problemen waarmee slachtoffers te maken

Methodologie

De bevindingen in het rapport zijn gebaseerd op documentenonderzoek en interviews met vakmensen in alle 28 EU-lidstaten. Het FRA heeft via zijn multidisciplinair onderzoeksnetwerk Franet gegevens verzameld. In het documentenonderzoek werden de rechtskaders en organisatorische kaders van de lidstaten voor het bestrijden van haatmisdrijven onderzocht. Daarbij is ook gekeken naar de bestaande wetgeving en procedures om haatmisdrijven aan te pakken en de toegang van slachtoffers tot de rechter te verbeteren, alsook naar relevante jurisprudentie en informatie over diensten die voor slachtoffers beschikbaar zijn. Tevens werd informatie verzameld over veelbelovende praktijken of initiatieven op het punt van ondersteuning voor slachtoffers van haatmisdrijven.

Het veldonderzoek werd verricht tussen augustus 2013 en februari 2014. Het omvatte 263 halfgestructureerde interviews met deskundigen in alle 28 EU-lidstaten, verdeeld in drie categorieën: politieagenten; openbaar aanklagers en strafrechters, en deskundigen die werken voor slachtofferhulporganisaties of maatschappelijke organisaties met een mensenrechtenopdracht. De interviews werden persoonlijk of, in een enkel geval, telefonisch afgenomen en waren gebaseerd op een reeks gedetailleerde — gesloten en open — vragen die door het FRA waren opgesteld.

krijgen wanneer zij aangifte doen, alsook op de organisatorische en procedurele factoren die hun toegang tot de rechter en de juiste registratie en vervolging van haatmisdrijven belemmeren.

„Deze boodschap moet het grote publiek bereiken. Het mag gewoonweg niet gebeuren dat iemand wordt mishandeld vanwege zijn of haar huidskleur, seksuele gerichtheid of een handicap. Het is verboden iemand te beledigen omdat hij of zij een andere godsdienst aanhangt." (slachtofferhulporganisatie, Polen)

Belangrijkste bevindingen en wetenschappelijk onderbouwd advies

Hoofdfactoren die de toegang van slachtoffers tot de rechter belemmeren en maatregelen om de toegang te verbeteren

Aan de ondervraagde vakmensen werd gevraagd welke factoren slachtoffers ervan weerhouden om aangifte te doen en welke maatregelen, naar hun mening, de toegang van slachtoffers tot de rechter aanzienlijk zouden kunnen verbeteren.

De genoemde factoren hadden betrekking op vier hoofdthema's:

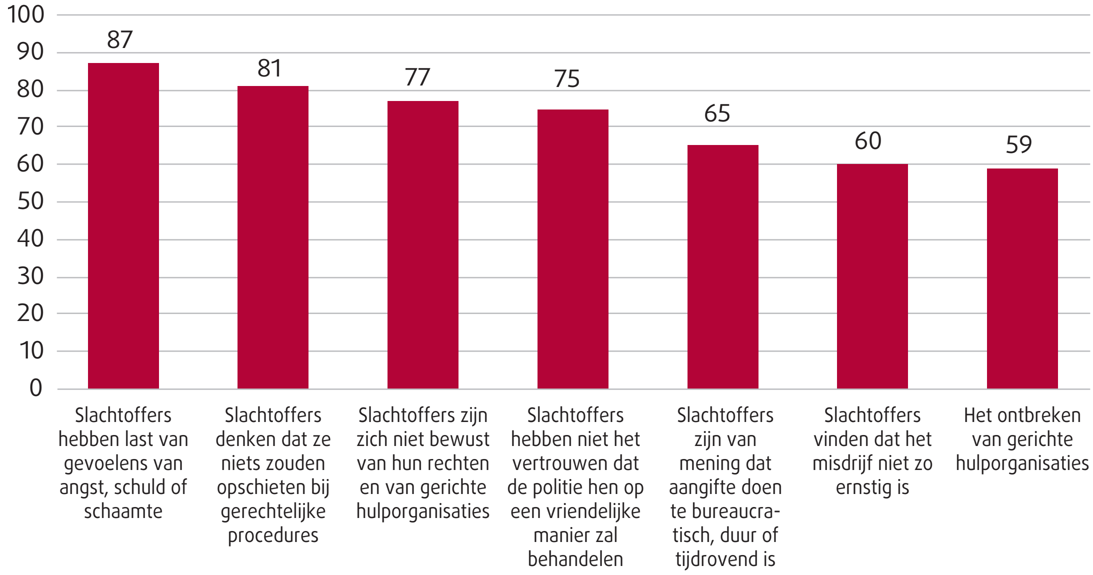
- **Bewustzijn van rechten en van beschikbare hulporganisaties:** Bijna negen op de tien ondervraagden zijn van mening dat maatregelen moeten worden genomen om onder slachtoffers van haatmisdrijven het bewustzijn van hun rechten en van de beschikbare hulporganisaties te vergroten. Bovendien waren ongeveer zes op de tien van mening dat het ontbreken van slachtofferorganisaties de toegang van slachtoffers tot de rechter belemmert. Het fragmentarische en ongelijke karakter van de beschikbare hulporganisaties blijkt dus een factor te zijn die de toegang van slachtoffers tot de rechter aanmerkelijk belemmert (zie figuur 1).

- **Contacten met slachtoffers en hun vertrouwen in de autoriteiten vergroten:** Drie kwart van de ondervraagden is van mening dat slachtoffers worden ontmoedigd om aangifte te doen, omdat ze niet geloven dat de politie hen op een vriendelijke en niet-discriminerende manier zal behandelen (figuur 1). Ook zijn vier op de vijf ondervraagde vakmensen van mening dat het noodzakelijk is het vertrouwen van slachtoffers in de politie te vergroten, en drie kwart van de ondervraagden beschouwt maatregelen tegen discriminerend gedrag binnen de politie als noodzakelijk (figuur 2).

- **Concrete maatregelen om het doen van aangifte van haatmisdrijven te bevorderen:** De vakmensen stelden meerdere concrete maatregelen vast als veelbelovende middelen om melding te bevorderen, bijvoorbeeld het oprichten van gespecialiseerde politie-eenheden of het aanstellen van contactpersonen en het mogelijk maken van onlineaangiften (figuur 2).

- **Vergroting van het bewustzijn en begrip van haatmisdrijven onder vakmensen:** Ongeveer twee derde van alle ondervraagden is van mening dat de politie en het gerechtelijk apparaat haatmisdrijven serieuzer moeten nemen (figuur 2). De ondervraagden gaven aan dat dit standpunt is gebaseerd op twee factoren:
  - het ontbreken van een gedegen inzicht in de juridische begrippen en categorieën die definiëren wat onder een haatmisdrijf wordt verstaan;
  - het gebrek aan inzet om haatmisdrijven vast te stellen, te vervolgen en te bestraffen.

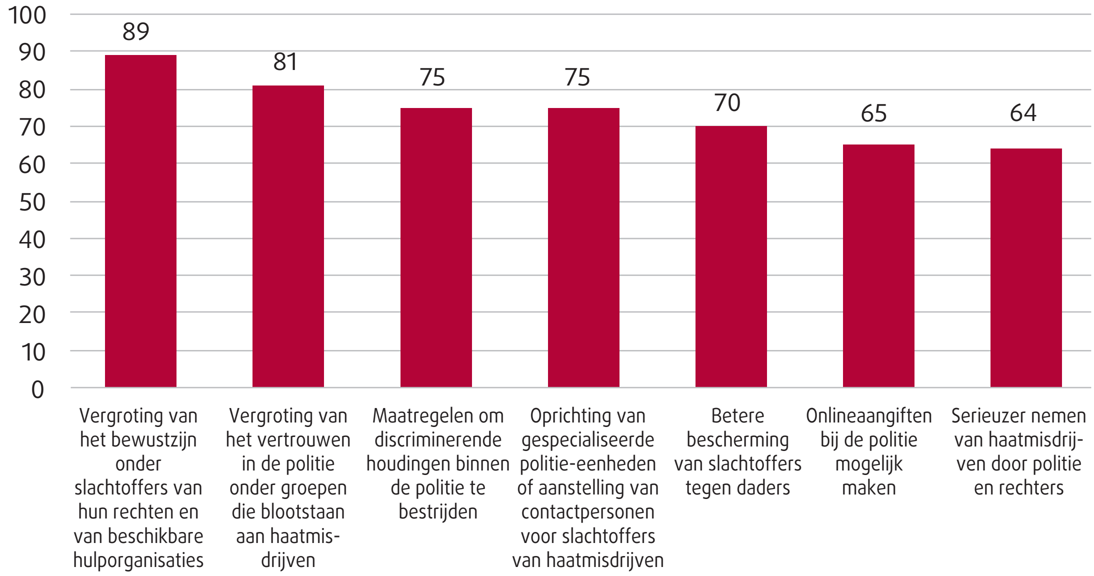
Figuur 1: Meningen van alle ondervraagde deskundigen over de factoren die verantwoordelijk zijn voor de onderrapportage van haatmisdrijven onder slachtoffers (N=263, % van alle antwoorden)



Vraag: *Zijn de volgende factoren ervoor verantwoordelijk dat slachtoffers geen aangifte bij de politie doen (punten als genoemd in de figuur)? Meerdere antwoorden mogelijk.*

Bron: *FRA, 2016*

Figuur 2: Meningen van de ondervraagde deskundigen uit alle beroepsgroepen over de factoren die het aantal slachtoffers dat aangifte doet bij de politie, vermoedelijk zouden doen stijgen (N=263, % van alle antwoorden)



Vraag: *Geef aan welke van de volgende maatregelen het voor slachtoffers van door vooroordelen ingegeven misdrijven gemakkelijker zou(den) maken om aangifte bij de politie te doen, en daardoor zou(den) leiden tot een stijging van het aantal slachtoffers van door vooroordelen ingegeven misdrijven dat aangifte bij de politie doet. Meerdere antwoorden mogelijk.*

Bron: *FRA, 2016*

FRA-adviezen

De volgende adviezen van het FRA bouwen voort op eerdere adviezen die door het Bureau zijn uitgebracht. Hoewel ze hier niet worden herhaald, worden enkele van deze eerdere adviezen wel in het hoofdrapport *Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives* aangehaald.

Waarborgen van een meer omvattende en gecoördineerde benadering van de oprichting van hulporganisaties voor slachtoffers van haatmisdrijven

Veel organisaties die slachtoffers van haatmisdrijven ondersteunen, zijn zeer gespecialiseerd, dus de hulpverlening is in veel EU-lidstaten ingewikkeld, ongelijk, versplinterd en ad hoc. In een bepaalde regio kan bijvoorbeeld een passende hulporganisatie beschikbaar zijn, maar deze is er niet voor slachtoffers van andere vormen van haatmisdrijven en ook niet in andere regio's. De richtlijn inzake slachtofferrechten (2012/29/EU) verplicht de EU-lidstaten ervoor te zorgen dat voor alle slachtoffers van haatmisdrijven passende hulporganisaties beschikbaar zijn. De richtlijn draagt regeringen op een mechanisme vast te stellen om initiatieven te coördineren, aan te moedigen en financieel te ondersteunen die gericht zijn op hulpverlening aan slachtoffers voor wie dergelijke gerichte diensten nog niet beschikbaar zijn.

„De aandacht gaat in Litouwen vooral uit naar de rechten van beschuldigden. Er is geen oog voor de rechten van slachtoffers […] we zouden meer aandacht moeten schenken aan slachtoffers […] Ik denk dat er te weinig informatie komt van de kant van advocaten, van deze hele kant, politie […] te weinig informatie over de slachtoffers. Soms komen ze en dan weten ze niet wat ze moeten doen, wanneer, wat, de procedure zelf. Wanneer een civielrechtelijke vordering kan worden ingediend. Of ze een advocaat nodig hebben of niet, en waar ze die advocaat kunnen vinden. Weten slachtoffers van geweldsmisdrijven dat ze een schadevergoeding van de staat kunnen krijgen? Maar heel zelden … Het verstrekken van al deze informatie zou een van de hoofdtaken moeten zijn.” (rechter, Litouwen)

Niet-gouvernementele organisaties (ngo's) op het gebied van discriminatiebestrijding zijn zich niet altijd bewust van de complexe situatie van slachtoffers in strafprocedures. Het is belangrijk dat slachtoffers worden ondersteund door ngo's die hen kunnen informeren over hun potentiële rol in het inleiden van en het deelnemen aan strafprocedures.

FRA-advies

De EU-lidstaten zouden zich moeten inspannen om voor slachtoffers van haatmisdrijven de versnippering van slachtofferhulporganisaties, waar deze bestaat, weg te nemen, en ze moeten ervoor zorgen dat voor alle slachtoffers van haatmisdrijven passende hulporganisaties beschikbaar zijn. Deze moeten begrip van discriminatie en van maatregelen ter bestrijding van discriminatie paren aan deskundigheid op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken en van de situatie en rechten van slachtoffers in strafprocedures.

Contacten met slachtoffers en hen aanmoedigen om aangifte te doen

De ondervraagde vakmensen zijn het erover eens dat er te weinig aangifte wordt gedaan van haatmisdrijven, en zijn het ook eens over de redenen waarom slachtoffers van haatmisdrijven aarzelen om aangifte te doen bij de politie, of helemaal geen aangifte doen. Zij zijn van mening dat aangifte doen bijzonder moeilijk is — deels wegens gevoelens van angst, schuld en schaamte en deels omdat het hun aan informatie over hun rechten en de beschikbare hulporganisaties ontbreekt.

„Als we er niets over horen, is het moeilijk er iets aan te doen. We verzetten met alle partners in de strafrechtketen veel werk om het doen van aangifte aan te moedigen. Of het nu gaat om melding door derden, online, via onze contacten met organisaties voor gelijke rechten, door uit te leggen wat een haatmisdrijf is en hoe je een haatmisdrijf meldt, en door vertrouwen proberen te kweken dat dit is wat we kunnen doen wanneer een haatmisdrijf wordt gemeld.” (politieagent, Verenigd Koninkrijk)

Gelet op de grote terughoudendheid van slachtoffers om hun geval te melden, is het cruciaal dat politiediensten actie ondernemen om de drempel voor het doen van aangifte te verlagen. Diverse lidstaten hebben daartoe maatregelen genomen, bijvoorbeeld IT-toepassingen waarmee slachtoffers online aangifte bij de politie kunnen doen, en de oprichting van gespecialiseerde politie-eenheden die proactief contact leggen met slachtoffers en ervoor zorgen dat degenen die aangifte doen, op een vriendelijke en niet-discriminerende manier worden behandeld. Hoewel betrouwbare evaluaties van deze maatregelen schaars zijn, zouden de lidstaten moeten worden aangemoedigd om de mechanismen vast te stellen die zij veelbelovend achten, en zouden ze ervoor moeten zorgen dat het effect daarvan op de rapportagecijfers op betrouwbare wijze wordt beoordeeld.

FRA-advies

De EU-lidstaten zouden moeten overwegen zich nog meer in te spannen door proactief contact te leggen met slachtoffers van haatmisdrijven en rapportage door slachtoffers aan te moedigen, ook door de invoering van tools voor het online doen van aangifte en door de oprichting van gespecialiseerde politie-eenheden.

Opname van specifieke haatmisdrijven in het strafrecht

Veel ondervraagde vakmensen zijn van mening dat het verzuim om haatmisdrijven specifiek te definiëren het risico vergroot dat politieagenten door vooroordelen ingegeven motieven over het hoofd zien. De strafrechtbepalingen zouden het fundamentele verschil moeten weerspiegelen tussen een misdrijf dat naast een inbreuk op andere rechten van het slachtoffer, ook het recht van een persoon op non-discriminatie schendt, en een misdrijf zonder discriminatoir aspect. Een dergelijke differentiatie behandelt op wetgevend niveau dat wat in wezen niet hetzelfde is, ook verschillend en is van invloed op de feitelijke kansen van slachtoffers om te worden erkend en toegang te krijgen tot de rechter.

„(Door vooroordelen ingegeven motieven) worden minder belangrijk gevonden. Wanneer iemand in elkaar geslagen wordt, is dit een geweldsmisdrijf en dat is waarop de aandacht wordt gericht, en niet op wat voorafging aan de aanval.” (slachtofferhulporganisatie, Nederland)

FRA-advies

De EU-lidstaten zouden moeten beoordelen in hoeverre specifieke strafrechtelijke definities die de meest voorkomende vormen van haatmisdrijven bestrijken, waaronder geweldpleging, vandalisme en belediging, kunnen worden toegepast om ervoor te zorgen dat door discriminatie ingegeven motieven van daders niet over het hoofd worden gezien. Zij moeten verder onder vakmensen het bewustzijn vergroten dat slachtoffers van haatmisdrijven moeten worden erkend als slachtoffers van ernstige discriminatie.

Invoering van rapportage door derden als een manier om onderrapportage te overwinnen

In eerdere publicaties van het FRA zijn aanbevelingen geformuleerd om de EU-lidstaten bij te staan bij het aanpakken van onderrapportage, met inbegrip van contact leggen met personen die gevaar lopen slachtoffer te worden, vereenvoudiging van rapportage door laagdrempelige kanalen in te stellen, en oprichting van gespecialiseerde politie-eenheden om met lokale gemeenschappen te communiceren.

Een aspect dat tot nu toe niet veel aandacht heeft gekregen in de discussie over haatmisdrijven, is de mogelijkheid om slachtoffers te bevrijden van de last van aangifte doen door toe te staan dat derden — zoals ngo’s die pleiten namens slachtoffers van discriminatie — deelnemen aan strafprocedures wegens haatmisdrijven. Dit zou ook passend kunnen zijn in gevallen van haatzaaiende uitlatingen die niet gericht zijn tegen concrete personen, maar tegen categorieën natuurlijke personen of grote bevolkingsgroepen.

FRA-advies

Om slachtoffers te bevrijden van de last van het doen van aangifte bij de politie en maatschappelijke organisaties de mogelijkheid te bieden het initiatief te nemen in gevallen waarin geen individueel slachtoffer kan worden aangewezen, worden de EU-lidstaten nadrukkelijk aangemoedigd te overwegen volksvorderingen (actio popularis) toe te staan om derden de mogelijkheid te bieden om namens, of ter ondersteuning van, slachtoffers gerechtelijke stappen tegen daders van haatmisdrijven te ondernemen.

In geval van haatzaaiende uitlatingen of negationisme, waarbij de discriminatie is gericht op een groep of een abstracte categorie, en dus niet noodzakelijkerwijs op een natuurlijke persoon, moeten de lidstaten ngo’s toestaan om slachtoffers van haatmisdrijven in strafprocedures te vertegenwoordigen — waarin een ngo bewijs zou kunnen verstrekken namens de gediscrimineerde groep of categorie natuurlijke personen.

Beoordeling van alle maatregelen gericht op verbetering van de rapportage en registratie van haatmisdrijven

Uit het onderzoek komt naar voren dat het ontbreekt aan een gedegen evaluatie van maatregelen om de rapportage en registratie van haatmisdrijven te verbeteren. De meeste EU-lidstaten hebben weliswaar enige stappen ondernomen — opzet van voorlichtingscampagnes, oprichting van gespecialiseerde eenheden en rapportagekanalen, ontwikkeling van instrumenten voor onlineaangifte — maar heel vaak is niet bekend welk effect deze maatregelen hebben, omdat betrouwbare en methodologisch solide beoordelingen ontbreken. Ondanks deze maatregelen denken deskundigen nog steeds dat onderrapportage mogelijk de effectiviteit van het strafrechtstelsel ondermijnt. Het is niet duidelijk of dit een weerspiegeling is van de ineffectiviteit van de vastgestelde maatregelen of van het ontbreken van specifieke maatregelen gericht op het aanmoedigen van aangifte.

FRA-advies

Wanneer maatregelen worden vastgesteld om slachtoffers in staat te stellen of aan te moedigen om bij de politie aangifte van haatmisdrijven te doen, moeten de EU-lidstaten ervoor zorgen dat het effect van de maatregelen op de aantallen slachtoffers die aangifte doen bij de politie, op een robuuste, methodologisch solide manier wordt beoordeeld.

Waarborgen dat door vooroordelen ingegeven motieven niet over het hoofd worden gezien bij de beoordeling van de beschermingsbehoeften van slachtoffers overeenkomstig artikel 22 van de richtlijn inzake slachtofferrechten

De EU-lidstaten zijn verplicht ervoor te zorgen dat de door discriminatie ingegeven motieven van daders worden geregistreerd en in de hele procedure serieus worden genomen. Op dit moment schort het aan strikte en bindende voorschriften en protocollen die politieagenten verplichten om alle aanwijzingen van door vooroordelen ingegeven motieven systematisch te registreren. Dit moet worden gezien in de context van de verplichting van de lidstaten om bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn inzake slachtofferrechten procedures en protocollen vast te stellen ter waarborging dat de beschermingsbehoeften van slachtoffers individueel worden beoordeeld overeenkomstig artikel 22 van de richtlijn. Zo'n beoordeling houdt rekening met de aard en de omstandigheden van het strafbare feit. Overeenkomstig artikel 22, lid 3, moet bijzondere aandacht worden geschonken aan slachtoffers van „strafbare feiten die zijn ingegeven door vooroordelen of discriminatie". Het is dus cruciaal dat de lidstaten, wanneer zij procedures opzetten om artikel 22 ten uitvoer te leggen, speciale aandacht schenken aan de vraag of er aanwijzingen zijn dat daders door discriminerende houdingen werden gemotiveerd.

FRA-advies

Bij de tenuitvoerlegging van artikel 22 van de richtlijn inzake slachtofferrechten is het voor de individuele beoordeling van de beschermingsbehoeften van slachtoffers van cruciaal belang dat de EU-lidstaten aandacht schenken aan de vraag of er aanwijzingen zijn dat het strafbare feit werd ingegeven door vooroordelen of discriminatie.

Het bewustzijn onder vakmensen — politieagenten, openbare aanklagers en rechters — vergroten via uitgebreide voorlichting over haatmisdrijven

Een van de belangrijkste bevindingen is dat er onvoldoende opleiding voor vakmensen in het strafrechtstelsel is. Zowel de politie als afzonderlijke rechters en openbare aanklagers ontbreekt het aan een gedegen kennis van de relevante begrippen, zoals haatmisdrijf, haatzaaiende uitlating en negationisme. Een gemeenschappelijke taal die het mogelijk maakt om haatmisdrijven te identificeren en zichtbaar te maken in strafprocedures, is voor het hele strafrechtstelsel onmisbaar.

„Er zijn niet echt veel gevallen die als discriminatie naar het Openbaar Ministerie gaan, want veel gevallen verdwijnen min of meer in de grote stapel van geweldpleging en het is niet altijd duidelijk dat iets werd ingegeven door discriminatie. We onderzoeken dat wel, maar ik geef toe dat er ongetwijfeld soms zaken tussendoor glippen."
(politieagent, Nederland)

Een andere belangrijke bevinding is dat de tenuitvoerlegging van maatregelen om haatmisdrijven tegen te gaan wordt gehinderd door het ontbreken van kennis onder politieagenten van

de basisbegrippen, uitgangspunten en categorieën die worden gebruikt om haatmisdrijven te analyseren. Zolang politiediensten nalaten taal te gebruiken die haatmisdrijven duidelijk benoemt en die alle leden van de diensten begrijpen, zal het moeilijk blijven effectief beleid te voeren. De invoering en stevige organisatorische verankering van de fundamentele begrippen en categorieën van haatmisdrijven — op basis van een op mensenrechten gebaseerde benadering en rekening houdend met de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de relevante wetgeving van de EU — vormen een essentiële eerste stap.

FRA-advies

Overeenkomstig artikel 25 van de richtlijn inzake slachtofferrechten, dat EU-lidstaten verplicht om vakmensen op te leiden, moeten de EU-lidstaten ervoor zorgen dat alle politiefunctionarissen, openbare aanklagers en strafrechters de basisconcepten van haatmisdrijven, aanzetten tot haat, en negationisme — zoals van toepassing in het nationaal recht — volledig begrijpen, en worden opgeleid om op een professionele manier met haatmisdrijven en de slachtoffers daarvan om te gaan. De opleiding moet daartoe het bewustzijn van en de sensibilisering voor het verschijnsel van haatmisdrijven, en de gevolgen daarvan voor slachtoffers, vergroten alsook de vereiste vaardigheden om dergelijke incidenten te erkennen, registreren en onderzoeken.

Erkenning van de institutionele aspecten van discriminatie

Het is bij het plannen en evalueren van maatregelen die haatmisdrijven bestrijden, cruciaal rekening te houden met institutionele aspecten van discriminatie. Meer dan twee op de vijf ondervraagde vakmensen schatten het risico dat politieagenten bij wie slachtoffers van een haatmisdrijf aangifte doen, de discriminerende houding van de daders delen, als heel hoog of tamelijk hoog in. Drie kwart van alle ondervraagden is van mening dat voor verbetering van het rapportagecijfer discriminerend gedrag binnen de politie moet worden aangepakt. Gelet op het geringe vertrouwen in het vermogen en de inzet van de politie om discriminatie tegen te gaan, is de terughoudendheid van slachtoffers van haatmisdrijven om aangifte bij de politie te doen niet verrassend. Er zij echter opgemerkt dat het hier gerapporteerde bewijsmateriaal slechts de meningen van de ondervraagden weerspiegelt en niet noodzakelijkerwijs representatief is voor alle actoren bij de politie en in het strafrechtstelsel in alle lidstaten.

„Van een aanzienlijk percentage van de gevallen wordt geen aangifte bij de politie gedaan uit angst voor vooroordelen aan de kant van de politie; in kleine steden kennen de mensen de politieagenten en weten ze hoe deze de situatie in het verleden hebben behandeld. Op basis daarvan kunnen ze min of meer gerechtvaardigde angst hebben dat hun melding niet serieus wordt genomen.” (slachtofferhulporganisatie, Slowakije)

Hoewel bij elke poging om slachtoffers aan te moedigen aangifte te doen rekening moet worden gehouden met deze factor, kan discriminerend gedrag onder politieagenten niet op zichzelf worden gezien. Het tegengaan daarvan zou een integraal onderdeel van een uitgebreid, op mensenrechten gebaseerd beleid moeten zijn. Dit kan niet uitsluitend via opleiding worden bereikt. Hoe een politiedienst zich opstelt op het punt van haatmisdrijven en discriminatie, hangt samen met zijn missie en identiteit en is daarom een kwestie van ontwikkeling van de organisatie, die in de eerste plaats de leidinggevenden binnen de politie aangaat.

„Er is nooit iemand schuldig bevonden, en we hebben voorbeelden, zoals het geval van de jongeren die in de metro werden aangevallen; dit (de manier waarop de met het strafrechtelijk onderzoek belaste autoriteiten de zaak behandelden) was een heel verontrustend signaal voor alle LGBT-personen. […] Ik denk dat het al veel zou helpen als enkele mensen die aangifte doen bij de politie, goed zouden worden behandeld, op een respectvolle manier, en hun klachten correct zouden worden onderzocht.” (slachtofferhulporganisatie, Roemenië)

Als de politie niet actief blijk geeft van haar inzet om de mensenrechten van alle personen te waarborgen, zullen slachtoffers van haatmisdrijven geen vertrouwen krijgen in de houding van politieagenten. Zolang slachtoffers er niet gerust op zijn dat de politie duidelijk en ondubbelzinnig hun waardigheid respecteert, valt geen significante verbetering van de rapportagecijfers te verwachten. Een benadering van het politieoptreden die is gebaseerd op een sterke cultuur van mensenrechten en op samenwerking, transparantie en verantwoordingsplicht jegens lokale gemeenschappen en slachtoffers van haatmisdrijven, zou het vertrouwen van het publiek in de politie en de rapportage van strafbare feiten door slachtoffers kunnen bevorderen.

FRA-advies

Overeenkomstig de verplichtingen van de EU-lidstaten — uit hoofde van artikel 1 van de richtlijn inzake slachtofferrechten — om ervoor te zorgen dat slachtoffers op een respectvolle, tactvolle, persoonlijke, professionele en niet-discriminerende manier worden erkend en bejegend, moeten de EU-lidstaten erop toezien dat slachtoffers van haatmisdrijven aangifte bij de politie kunnen doen zonder te hoeven vrezen dat politieagenten hetzelfde discriminerende gedrag hebben als de daders. Zij moeten alle benodigde maatregelen vaststellen om dergelijk gedrag onder politieagenten te voorkomen en te elimineren, ook door de heersende politiecultuur te veranderen.

Haatzaaiende uitlatingen serieus nemen

De ondervraagden haalden het negatieve effect van discriminerende uitlatingen op het maatschappelijk klimaat naar voren en legden daarbij de nadruk op de taal die politici tijdens verkiezingscampagnes bezigen. Politieke partijen zouden ervoor moeten zorgen dat haatzaaiende uitlatingen gericht tegen groepen personen niet worden geaccepteerd.

„Het is problematischer wanneer een politicus een discriminerende uitspraak doet dan wanneer een of andere idioot hetzelfde zegt in een kroeg." (politieagent, Italië)

FRA-advies

De EU-lidstaten dienen de consensus onder politici te versterken dat discriminatie geen aanvaardbare vorm van politieke discussie en concurrentie is. Ze dienen ook op alle relevante rechtsgebieden toegang tot de rechter te garanderen.

In 12 EU-lidstaten was ten minste 40 % van de ondervraagden van mening dat ontkenning van de Shoah een tamelijk ernstig of zeer ernstig probleem was. Dit onderstreept hoe belangrijk het is dat de lidstaten de relevante bepalingen van het kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat volledig ten uitvoer leggen.

FRA-advies

Het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide — met inbegrip van de Holocaust, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden — is beledigend voor slachtoffers en hun nagedachtenis en versterkt hun discriminatie. De EU-lidstaten dienen artikel 1 van het kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat volledig ten uitvoer te leggen en te overwegen de daarmee samenhangende praktijken te versterken in overeenstemming met internationaal recht inzake mensenrechten.

Conclusies

Inspanningen om haatmisdrijven tegen te gaan kunnen alleen slagen wanneer slachtoffers aangifte doen van het onrecht dat hun is aangedaan, en wanneer alle verantwoordelijken hun werk doen om ervoor te zorgen dat daders voor het gerecht worden gebracht. Zoals het rapport onderstreept, wordt dit door meerdere factoren verhinderd.

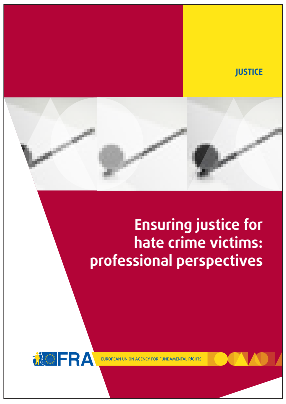
Daartoe behoren zwakke punten in de desbetreffende rechtskaders, problemen bij het begrijpen van en werken met het concept haatmisdrijf, onzekerheden met betrekking tot het belang van het concept en diens betekenis voor de organisatie waarin men werkzaam is, en risico's van institutionele discriminatie, die een vernietigend effect kunnen hebben op het vertrouwen van slachtoffers en hun bereidheid om aangifte te doen van hun zaak.

Meer in het bijzonder komt uit de interviews met de vakmensen naar voren dat er behoefte is aan:

- wetgeving die alle categorieën van discriminatie gelijkelijk bestrijkt, overeenkomstig artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, die artikel 1 van het kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat volledig omzet, en die voorziet in specifieke definities van strafbare feiten die de meest voorkomende vormen van haatmisdrijven bestrijken;

- de ontwikkeling van een betrouwbaar netwerk van hulporganisaties;
- gerichte opleiding voor vakmensen bij de politie en in het strafrechtstelsel;
- organisatorische maatregelen om aangifte door slachtoffers te vergemakkelijken en ervoor te zorgen dat politieagenten discriminerende aspecten herkennen, en
- versterking van de institutionele waarborgen bij politiediensten om ervoor te zorgen dat slachtoffers van haatmisdrijven aangifte van strafbare feiten kunnen doen zonder nogmaals slachtoffer te worden.

Deze bevindingen onderstrepen dat er nog veel moet worden gedaan, maar het recht van slachtoffers van haatmisdrijven op toegang tot de rechter kan alleen worden verwezenlijkt wanneer aan deze problemen het hoofd wordt geboden.



Het huidige sociale klimaat in de EU vergroot de dringende noodzaak om het hardnekkige verschijnsel van haatmisdrijven tegen te gaan. Ondanks diverse initiatieven op dit terrein worden de meeste haatmisdrijven in de EU nog altijd niet gemeld noch vervolgd, waardoor slachtoffers geen verhaal kunnen halen. Om hierin verandering te brengen is het noodzakelijk dat de lidstaten de toegang van slachtoffers tot de rechter verbeteren.

Op basis van interviews met vertegenwoordigers van strafrechtbanken, openbaar ministeries, de politie en ngo's die betrokken zijn bij de ondersteuning van slachtoffers van haatmisdrijven, wordt in dit rapport een licht geworpen op de verschillende obstakels die de toegang van slachtoffers tot de rechter en de juiste registratie van haatmisdrijven belemmeren. In het verslag worden tevens veelbelovende ontwikkelingen in de EU beschreven en wordt vastgesteld welke institutionele voorwaarden nodig zijn om doeltreffend beleid ter bestrijding van haatmisdrijven te ontwikkelen. Het verslag concentreert zich op de gezichtspunten van vakmensen en biedt daardoor belangrijke inzichten uit de praktijk, die de inspanningen om slachtoffers van misdrijven mondiger te maken, kunnen helpen versterken.

Meer informatie:

Voor het volledige FRA-rapport — *Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives* – zie http://fra.europa.eu/en/publication/2016/ensuring-justice-hate-crime-victims-professional-perspectives.

Andere relevante publicaties:

- FRA (december 2016), *Antisemitism — Overview of data available in the European Union 2005-2015*, Wenen, http://fra.europa.eu/en/publication/2016/antisemitism-overview-data-available-european-union-2005-2015
- FRA (november 2016), *Current migration situation in the EU: hate crime*, Wenen, http://fra.europa.eu/en/publication/2016/current-migration-situation-eu-hate-crime-november-2016
- FRA (november 2016), *Incitement in media content and political discourse in Member States of the European Union*, Luxemburg, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, http://fra.europa.eu/en/publication/2016/incitement-media-content-and-political-discourse-member-states-european-union
- FRA (november 2016), *Violence, threats and pressures against journalists and other media actors in the European Union*, Luxemburg, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, http://fra.europa.eu/en/publication/2016/violence-threats-and-pressures-against-journalists-and-other-media-actors-european
- FRA (2013), *Discrimination and hate crime against Jews in EU Member States: experiences and perceptions of antisemitism*, Luxemburg, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, http://fra.europa.eu/en/publication/2013/discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-member-states-experiences-and
- Working Party on Improving Reporting and Recording of Hate Crime in the EU, *Compendium of practices for combating hate crime*, http://fra.europa.eu/en/theme/hate-crime/compendium-practices

Meer informatie over het werk van het FRA op het gebied van haatmisdrijven is te vinden op de website van het Bureau: http://fra.europa.eu/en/theme/hate-crime

Publicatiebureau

FRA — BUREAU VAN DE EUROPESE UNIE VOOR DE GRONDRECHTEN

Schwarzenbergplatz 11 — 1040 Wenen — Oostenrijk
Tel. +43 158030-0 — Fax +43 158030-699
fra.europa.eu — info@fra.europa.eu
facebook.com/fundamentalrights
linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency
twitter.com/EURightsAgency

Print: ISBN 978-92-9491-507-8, doi:10.2811/9335
PDF: ISBN 978-92-9491-538-2, doi:10.2811/323166

TK-06-16-340-NL-C (print); TK-06-16-340-NL-N (PDF)